

Asia: VN/23399/2021

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotikuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Näkemyksenne ihmisten kotikunnan, asuinpaikan ja väestökirjanpitokunnan määräytymistä koskevista ehdotuksista (uuden kotikuntalain 3, 8, 9, 11 ja 25 §)**

##### 3 § Suomen kansalaisen kotikunta ja väestökirjanpitokunta

Lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä pyritään parantamaan väestötietojärjestelmän tietojen paikkaansa pitävyyttä, jotta Suomessa asuvien henkilöiden kotikunta ja asuinpaikkatiedot vastaisivat tosiallista asumista. Tämä tavoite on kannatettava.

Lakiesityksessä kuitenkin esitetään, että ulkomaille muuttava Suomen kansalainen voisi pitää kotikuntansa jopa kolme vuotta kestäväen ulkomailla asumisen ajan. Tämä ei vastaa lakiluonnoksella tavoiteltavaa tosiallista ja paikkaansa pitävää asumistietoa. Kotikunnan pitäisi vastata tosiallista asumista ja tilanteissa, joissa asuminen ulkomailla kestää yli vuoden, tulisi henkilön tehdä maastamuuttoilmoitus. Tältä osin kotikuntalaki on ristiriidassa väkiluvun tilastointia ohjaavan EU-lainsäädännön (Regulation (EU) No 1260/2013) kanssa ja siten haastaa EU:n väestömäärän tilastointia. Väestötilastointia ohjaavissa regulaatioissa vakinaisen asumisen ja muuton määräytyminen perustuu vähintään 12 kuukauden mittaiseen asumiseen.

Epäselväksi jää myös se, mihin ulkomailla asuvan Suomen kansalaisen ulkomainen asuminen merkitään, kun tilapäinen asuinpaikka poistetaan väestötietojärjestelmästä ja määräaikaisen asuinpaikan muualla kuin kotikunnassa kesto rajoitetaan vuodeksi.

##### 8 § Asuinpaikan määräytyminen

On perusteltua, että henkilön vakinaiseksi asuinpaikaksi voidaan merkitä vain asuinhuoneisto tai asuinhuone. Kuitenkin tosiallista asumista ajatellen väestötietojärjestelmään pitäisi olla mahdollista merkitä henkilön asuinpaikaksi myös vapaa-ajan asunto tai muu rakennus, joka ei täytä vakinaisen asumisen kriteerejä. Jos kriteerien ulkopuolelle jäävien henkilöiden asumistiedoksi merkitään ”vailla vakinaista asuntoa”, ei heidän asumisestaan ole tietoa väestötietojärjestelmässä. Nämä henkilöt jäävät yhteiskuntaa kuvaavien asuntokunta- ja perhetilastojen ulkopuolelle.

Kyseessä on suhteellisen suuri, kymmenien tuhansien henkilöiden, joukko, joka jäisi pimentoon em. tilastoista, otoskyselyistä, viranomaisilta ja palveluja tarjoavilta yrityksiltä.

Esimerkiksi Kittilän kunnan asukkaista joka kymmenes kuuluu väestötietojärjestelmän mukaan vailla vakinaista asuntoa ryhmään. Näiden henkilöiden osalta tieto asuinpaikasta puuttuu väestötietojärjestelmästä. Tällaisten henkilöiden asumisesta pitäisi tieto tallentaa väestötietojärjestelmään, jotta heidät voisi erottaa aidosti ilman vakinaista osoitetta olevista henkilöistä.

Väestötietojärjestelmässä tulisi huomioida asuminen, joka ei vastaa laissa säädeltyä vakinaista asumista, mikäli henkilö tosiasiallisesti asuu rakennuksessa, jota ei hyväksytä asuinrakennukseksi (kesäasunto, vastaanottokeskus, asuntola tai vastaava). Tämä takaisi, että kaikkien henkilöiden tosiasiallisesta asumisesta olisi pysyvä rakennustieto ja osoitetieto riippumatta siitä, onko rakennus hyväksytty vakinaiseksi asuinrakennukseksi. Tieto olisi tilastoinnin lisäksi kriittinen myös viranomaistoiminnan ja pelastustoimen kannalta. Ei ole tarkoituksenmukaista jättää tietoa tallentamatta, jos asuinpaikan tieto on olemassa ja saatavilla.

Nykyisin väestötietojärjestelmään voidaan henkilölle merkitä:

- pysyvä rakennustunnus (hyväksytty vakinaiseksi asumiseen)
- vailla vakinaista osoitetta
- laitoksessa
- tietymättömissä
- edustustoissa

Tilastokeskus ehdottaa, että jatkossa voitaisiin väestötietojärjestelmään merkitä:

- pysyvä rakennustunnus/pysyvä huoneistotunnus (hyväksytty vakinaiseen asumiseen)
- muu rakennustunnus (henkilö, jolla ei vakinaiseen asumiseen hyväksyttyä asuntoa, mutta asuu kesäasunnossa, vastaanottokeskuksessa, asuntolassa tai vastaavassa, tallennetaan tietojärjestelmään pysyvällä rakennustunnuksella ja osoitteella)
- vailla vakinaista osoitetta (henkilö ei lainkaan asuinosoitetta, vaan vain poste restante osoitteen)

- laitoksessa
- tietymättömissä
- edustustoissa

On erittäin tärkeää, että pysyvän rakennustunnuksen lisäksi henkilölle merkitään väestötietojärjestelmään myös huoneistotunnus. Tämä tieto on tärkeä henkilöiden asumiseen ja perheisiin liittyvien tilastojen tuottamiseksi.

## 25 § Siirtymäsäännökset

Siirtymäsäännöksissä esitetään, että väestötietojärjestelmässä olevat tiedot tilapäisestä asumisesta poistetaan. Ennen tietojen poistamista tulisi varmistaa, että mikäli tilapäinen osoitetieto on ainoa osoitetieto, muutettaisiin tämä pysyväksi osoitteeksi tai määräaikaiseksi osoitteeksi edellä olevien perusteluiden mukaisesti.

## **2. Näkemyksenne kotikunnan ja asuinpaikan muuttumista koskevista poikkeuksista (uuden kotikuntalain 10 §)**

Ei kommentoitavaa.

## **3. Näkemyksenne ulkomaalaisten kotikunnan saamisedellytysten tarkentamista ja kotikunnan menettämistä koskevista ehdotuksista (uuden kotikuntalain 4–7 ja 17 §)**

### 4 § Ulkomaan kansalaisen kotikunnan määräytyminen

Kotikunnan saaminen edellyttää lain mukaan ulkomaisten kansalaiselta oleskelulupaa tai oleskeluoikeuden rekisteröintiä. Digi- ja väestötieto-viraston ja Ahvenanmaan valtionviraston pitäisi huolehtia, että jokainen oleskeluluvan saanut tai oleskeluoikeutensa rekisteröinyt henkilö saa tiedon kotikunnan hakemisesta välittömästi, kun edellytykset kotikunnan saamiseksi täyttyvät. Parhaiten tämä toteutuisi, jos yhteistyö Maahanmuuttoviraston kanssa olisi saumatonta ja kotikunnan hakeminen käynnistyisi oleskeluluvan myöntämisen tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin yhteydessä ilman, että henkilön tarvitsisi erikseen asioida useammalla luukulla.

Kotikunta on käsitteenä ainutlaatuinen, eikä täysin vastaavaa käsitettä ole muissa Pohjoismaissa. Henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta kotikunnan saaminen tulisi varmistaa heti edellytyksien täytyessä. Tällä hetkellä on mahdollista, että yli vuoden Suomessa asunut henkilö on ilman kotikuntaa, mutta tästä huolimatta kunnallisverovelvollinen ja ilman äänioikeutta kunta- ja aluevaaleissa vain siksi, että henkilö ei ole tiennyt tai osannut hakea kotikuntaa.

Vähintään vuoden mittaisen tilapäisen oleskeluluvan omaavien osalta ylimääräinen edellytys vähintään vuoden asumisesta Suomessa ennen kotikunnan saamista on ristiriidassa tosiasiallisen asumisen näkökulmaan ja myös ristiriidassa väestön tilastointia ohjaavan EU-lainsäädännön kanssa. Näihin henkilöihin tulisi soveltaa kotikunnan saamisen osalta samaa käytäntöä kuin muihin

maahanmuuttajiin eli kotikunta olisi myös määriteltävä kaikille, jotka tilapäisen oleskeluluvan perusteella asuvat tai ovat aikeissa asua Suomessa vähintään vuoden.

Vähintään vuoden mittainen tilapäinen oleskelulupa pitäisi olla riittävä asumisen vakinaisuutta kuvaava tekijä siinä missä vuoden kestävä työperusteinen oleskelulupakin. Mikäli tällaisen tilapäisen oleskeluluvan omaavan henkilöiden oleskelulupa päättyy, heihin sovellettaisiin kotikuntamerkin­nän menettämisen osalta samaa käytäntöä kuin miten lakiehdotuksessa on ehdotettu meneteltävän, kun henkilön oleskelulupa tai oleskeluoikeus päättyy.

Ukrainan sodan seurauksena Suomeen saapui vuoden 2022 aikana runsaat 45 000 Ukrainan kansalaista, joille myönnettiin tilapäisen suojelun direktiivin nojalla tilapäinen oleskelulupa Suomessa. Suomessa edelleen oleskelevien henkilöiden osalta oleskelulupia on automaattisesti jatkettu. Nykyisen lainsäädännön nojalla heille on avautunut mahdollisuus anoa kotikuntaa vasta vuoden 2023 puolella, kun Suomessa oleskelu on kestänyt vähintään vuoden. Elokuun 2023 loppuun mennessä vain vajaat 12 000 Ukrainan kansalaista on hakenut kotikunnan.

Kun vuoden 2023 aikana Suomeen on edelleen tullut lisää Ukrainan kansalaisia, voidaan arvioida, että Suomessa asuu tosiasiallisesti tällä hetkellä arviolta noin 40 000–45 000 Ukrainan kansalaista ilman kotikuntaa. Tämän seurauksena he eivät ole mukana väkiluku- tai muuttotilastoissa, eikä väestötietojärjestelmässä ole heidän sijainnistaan tai asumisestaan tietoa. Tämä on esimerkiksi tilannekuvan ja päätöksenteon kannalta suuri puute ja ongelma.

## 7 § Ulkomaan kansalaisen kotikunnan menettäminen

Hallituksen esityksessä todetaan:

”Säännökset kotikunnan menettämisestä ja kotikuntamerkin­nän poistamisesta koskisivat ensisijaisesti Digi- ja väestötietovirastoa ja Ahvenanmaan valtionvirastoa. Kotikuntamerkin­tojen poistamisen laajuus ja sitä koskeva tarkempi menettely jäisi niiden harkintaan.”

Ehdotuksessa jää epäselväksi, mitä vaikutuksia edellä mainituille virastoille jätettävällä harkintavallalla on yksilön tai väestötietojärjestelmän tietojen oikeellisuuden kannalta.

Kotikuntamerkin­nän poistamisen mahdollisuus on tervetullut korjaus lainsäädäntöön. Maahanmuuton kasvu ja ulkomaisten kansalaisten määrän kasvu on tuonut mukanaan ongelman, jossa maastamuuttoilmoituksen laiminlyöneet henkilöt ovat jääneet kotikunnalliseksi väestötietojärjestelmään, vaikka tosiasiallisesti eivät enää Suomessa asu.

Tilastokeskus ja Terveystieteiden tutkimuskeskus toteuttivat vuonna 2014 laajan ulkomaista syntyperää olevien henkilöiden työ- ja hyvinvointitutkimuksen, jossa ulkomaista syntyperää olevien henkilöiden osalta ylipeitoksi tuli 8,7 prosenttia. Myös virallista väkilukua laadittaessa on väestötietojärjestelmässä kotikunnan omaavien ulkomaisten kansalaisten osalta niin sanottujen elonmerkkitar­kastelujen perusteella havaittu olevan ylipeittoa.

Tietoyhteiskunnan kannalta olisi tärkeää huolehtia väestötietojärjestelmän tietojen oikeellisuudesta myös ulkomaisten kansalaisten osalta, koska esimerkiksi äänioikeusrekisteri muodostetaan suoraan väestötietojärjestelmän kotikuntatietoihin pohjautuen. Ulkomaisten kansalaisten asumis- ja

osoitetietojen oikeellisuutta tulisikin jatkossa seurata ja tarkistaa säännöllisesti laaturaporttien avulla.

#### **4. Näkemyksenne muuttoilmoitusten tekemistä koskevista ehdotuksista (uuden kotikuntalain 12–14 §)**

Ei kommentoitavaa

#### **5. Näkemyksenne muuttoilmoitusten käsittelyä koskevista ehdotuksista (uuden kotikuntalain 15–21 §)**

18 § Kotikuntaa ja asuinpaikkaa koskevan merkinnän tekeminen eräissä tapauksissa

Väestötietojärjestelmässä tulisi huomioida asuminen, joka ei vastaa laissa säädeltyä vakinaista asumista, mikäli henkilö tosiasiallisesti asuu rakennuksessa, jota ei hyväksytä vakinaiseksi asuinrakennukseksi (kesäasunto, vastaanottokeskus, asuntola tai vastaava). Tämä takaisi, että kaikkien henkilöiden tosiasiallisesta asumisesta olisi pysyvä rakennustieto ja osoitetieto riippumatta siitä, onko rakennus hyväksytty vakinaiseksi asuinrakennukseksi. Tieto olisi tilastoinnin lisäksi kriittinen myös viranomaistoiminnan ja pelastustoimen kannalta.

Ei ole tarkoituksenmukaista jättää tietoa tallentamatta, jos asuinpaikan tieto on saatavilla ja tieto on merkitsevää eri toimijoille

#### **6. Näkemyksenne väestötietojärjestelmästä ja Digi- väestötietoviraston varmennepalveluista annettuun lakiin sekä muihin lakeihin ehdotetuista muutoksista**

Ei kommentoitavaa.

#### **7. Esitysluonnoksessa on kuvattu lakiehdotusten keskeiset vaikutukset (jakso 4.2). Miltä osin vaikutusten arviointia olisi korjattava, täydennettävä tai tarkennettava?**

4.2.3.3 Tietoyhteiskunta ja tietosuojaja

Tilastokeskuksen yhtenä tehtävänä on laatia yhteiskuntaoloja kuvaavia tilastoja. Väestö-, asuntokunta- ja perhetilastointi on jo vuosikymmenien ajan Suomessa nojannut rekisteriperusteiseen aineistoon.

Muuttuva maailma on haastanut rekisterien laadun tietojen ajantasaisuuden ja kattavuuden osalta. Lisääntyneen kansainvälisen muuttoliikkeen seurauksena myös Suomeen on muuttanut henkilöitä, jotka eivät syntymävaltioissaan ole tottuneet tekemään ilmoituksia asuinpaikkaa vaihtaessaan. Myös kansallinen lainsäädäntö on osin asettanut rajoitteita sille, että osalle Suomessa tosiasiallisesti asuvista henkilöistä ei väestötietojärjestelmässä ole määritelty kotikuntaa.

Ajantasaiselle ja kattavalle tiedolle on päätöksenteossa kysyntää. Vähintään vuoden mittaisen tilapäisen oleskeluluvan omaajan kohdalla kotikunnan saaminen myöhentyy tosiasiallisesta asumisesta pahimmassa tapauksessa jopa vuodella. Tämän seurauksena nämä henkilöt eivät ole mukana tilastoissa, joiden nojalla suunnittelua ja päätöksentekoa tehdään. Myös kansainvälisen raportoinnin

kannalta olisi tärkeää, että esimerkiksi Euroopan Unionin päätöksenteon äänestysväestön määrittämiseksi käytettävät tiedot vastaisivat mahdollisimman hyvin väestötietojärjestelmän tietoja tosiasiallisesti maassa asuvien henkilöiden määrästä.

#### **8. Esitysluonnoksessa on kuvattu vaihtoehtoisia toteuttamistapoja (jakso 5.1). Olisiko jokin näistä toteutustavoista perustellumpi kuin esityksessä ehdotettu malli?**

Vaihtoehtoisissa toteuttamistavoissa on kussakin kannatettavia ja ei kannatettavia kohtia kotikunnan myöntämiseen liittyen. Yleisesti kotikunnan myöntämiseen liittyen tärkeintä olisi, että kotikunnan hakeminen saataisiin käyntiin heti, kun saamisedellytykset täyttyvät. Tässä avainasemassa on viranomaisten yhteistyö ja sujuva maahanmuuttoprosessi, jossa Maahanmuuttovirasto ja Digi- ja väestötietovirasto sekä Ahvenanmaan valtionvirasto huolehtivat siitä, että kun oleskelulupa on myönnetty tai oleskeluoikeus rekisteröity, niin henkilölle kerrotaan kotikunnan anomisesta ja kotikuntaan liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista.

Tosiasiallisen asumisen ja väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuuden ja paikkansapitävyyden kannalta on ongelmallisempaa, jos Suomessa on henkilöitä, joilla on oikeus Suomessa oleskeluun ja kotikunnan saamisedellytykset täyttyvät, mutta henkilölle ei ole määritelty omaa kotikuntaa. Näiden henkilöiden asumisesta ei väestötietojärjestelmässä olisi tietoja, millä on kielteisiä vaikutuksia yksilön oikeuksien näkökulmasta, mutta myös päätöksenteon ja viranomaistoiminnan kannalta.

#### **9. Muut kommentit esitysluonnoksesta**

Ei kommentoitavaa.

Moisio Kimmo  
Tilastokeskus